



Incitations directes à la conservation:

- Financement des aires protégées
 - PSE dans le cadre de la REDD
-

Alain Karsenty - Cirad



1. Le financement des aires protégées

- Trois possibilités:
 - Transferts budgétaires
 - Subvention de donateurs
 - Droits d'utilisation, taxes et revenus affectés

Subvention des donateurs

Echanges (*swaps*) dette-nature

- Annulation créance mais engagement de verser la capital et/ou les intérêts théoriques pour des programmes nationaux spécifiques
- Existence d'un marché secondaire > créditeurs vendent, à un prix inférieur à leur valeur nominale, des titres de dette qu'ils ont peu d'espoir de récupérer.
 - Celui-ci consiste à un rachat en devises à prix inférieur à sa valeur nominale, d'une dette commerciale d'un pays fortement endetté par un organisme de développement ou une ONG, afin de la revendre ensuite à ce même pays contre un déboursement en monnaie locale des montants consacrés à la mise en œuvre des activités en faveur de la conservation de la nature.
- Instrument français, le Contrat Désendettement Développement (C2D)
 - 13 M € versés en 2010 par le France à Fondation pour les AP Madagascar
 - 20 M € au Cameroun pour les forêts
 - 60 M € au Gabon pour les forêts
- Le C2D : le gouvernement continue de rembourser ses prêts à l'Etat français à chaque échéance, mais aussitôt le remboursement constaté, le Trésor français reverse la somme correspondante sur un compte spécifique du Trésor du pays
- « Aide liée » fréquente

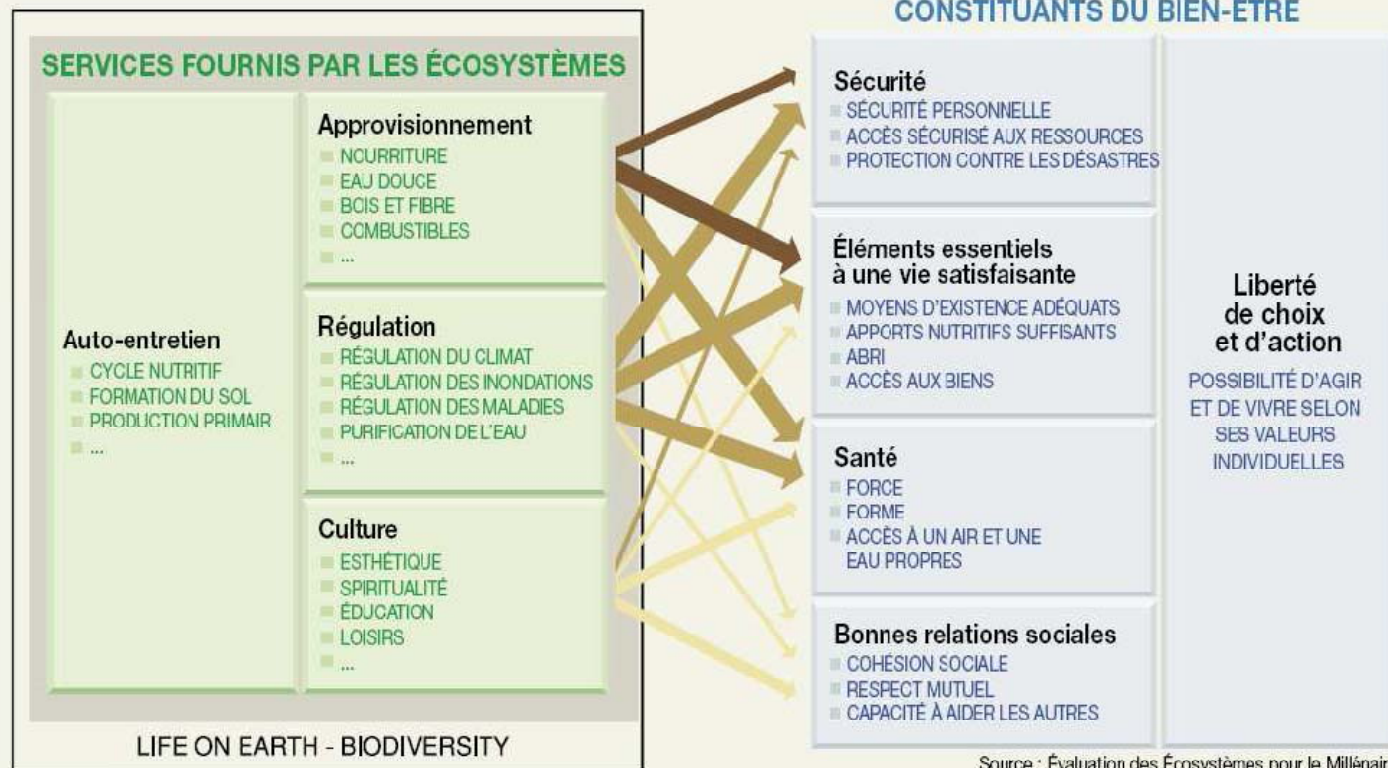
Fonds fiduciaires (*trust funds*)

- Spécifiques, séparés du budget ordinaire de l'Etat, gérés et contrôlés par un CA indépendant
- Pays *common law* : *trust funds* ; Pays « civilistes » : sous forme de fondations
- Trois types:
 - Fonds de dotation: capital investi dans placements financiers, seuls les intérêts sont utilisés
 - Fonds d'amortissement (*sinking fund*) : dépense annuelle des intérêts mais aussi du capital, qui décline graduellement jusqu'à s'éteindre en 10-20 ans
 - Fonds renouvelables: sans capital important (fonds de réserve), alimentés par des taxes

Quelques caractéristiques des FF

- Couvrent en général les éléments centraux du fonctionnement du parc, 50% ou plus du total
 - Typiquement, le coût du personnel central, et son équipement de base (véhicules, électricité...).
 - L'investissement (routes, ponts...) et les coûts de structure ne sont en général pas pris en charge par les FF.
- Les annulations de dettes peuvent être utilisées pour abonder ces FF.
 - Investissement en devise locale.
 - Risque d'être érodé par l'inflation locale
- Dans les années 1990, objectif de faire environ 6% annuel en plus de l'inflation US.
 - Surperformances fréquentes à 8-16% annuel
- Avec la crise financière: inquiétude sur le capital placé dans des fonds d'investissement

2. Les Paiements pour Services Environnementaux dans le cadre de la REDD+



Source : Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire.

COULEUR DES FLÈCHES
Influence possible de
facteurs socio-économiques

■ Faible
■ Moyenne
■ Forte

ÉPAISSEUR DES FLÈCHES
Intensité des liens entre les services fournis
par les écosystèmes et le bien-être humain

— Faible
— Moyenne
— Forte

Un principe de négociation bilatérale

- En complément du principe pollueur-payeur: le PSE vise à faire *compenser* ceux qui sont garants de services environnementaux (i.e. ceux qui produisent ou pourraient produire des externalités positives) par ceux qui en bénéficient.
 - Différence biens collectifs (eau) / biens publics (biodiversité, carbone)
- 4 services environnementaux font surtout l'objet de PSE:
 - services liés à l'eau
 - séquestration du carbone atmosphérique
 - protection de la biodiversité
 - beauté des paysages
- Ces services sont souvent liés entre eux: des PSE qui couvrent un « paquet » ou « panier » (« bundle ») de services environnementaux, qui sont versés pour la protection globale d'un écosystème donné

Une définition des PSE

- Un PSE est
 - [a] une transaction volontaire où
 - [b] un service environnemental clairement défini est
 - [c] 'acheté' par au moins un individu consommateur
 - [d] à au moins un individu fournisseur de ce service,
 - [e] **si et seulement si le fournisseur garantit la production continue du service environnemental** (Wunder 2005).
- Points en débat: la figure marchande proposée et l'intentionnalité
 - Ambiguïté du langage : langage de la transaction marchande, impliquant des droits de propriété « complets »
 - « *Ecosystems Market Place* » du Katoomba Group.
 - Un service environnemental est une activité **intentionnelle** de maintien ou d'amélioration d'un bien support naturel,
 - Intentionnalité vs. Rente fondée sur le droit de propriété

Une autre définition possible

- Proposer une définition plus ancrée dans la logique des services rendus et non du « *market-based instrument* »
- Un PSE est une **rémunération** d'un agent **pour un service rendu à d'autres agents** (où qu'ils soient) **à travers une action intentionnelle** visant à préserver, restaurer ou augmenter un **service environnemental convenu**.
- Les PSE ont deux caractéristiques explicites :
 - ils découlent d'un *accord volontaire* entre des parties, c'est-à-dire qu'ils reposent sur des contrats, explicites ou implicites, qui définissent le service attendu et les paiements correspondants ;
 - les versements sont *conditionnés* au maintien du rendu du service par le(s) récipiendaire(s)

Les PSE ne correspondent pas à des achats/ventes de services environnementaux

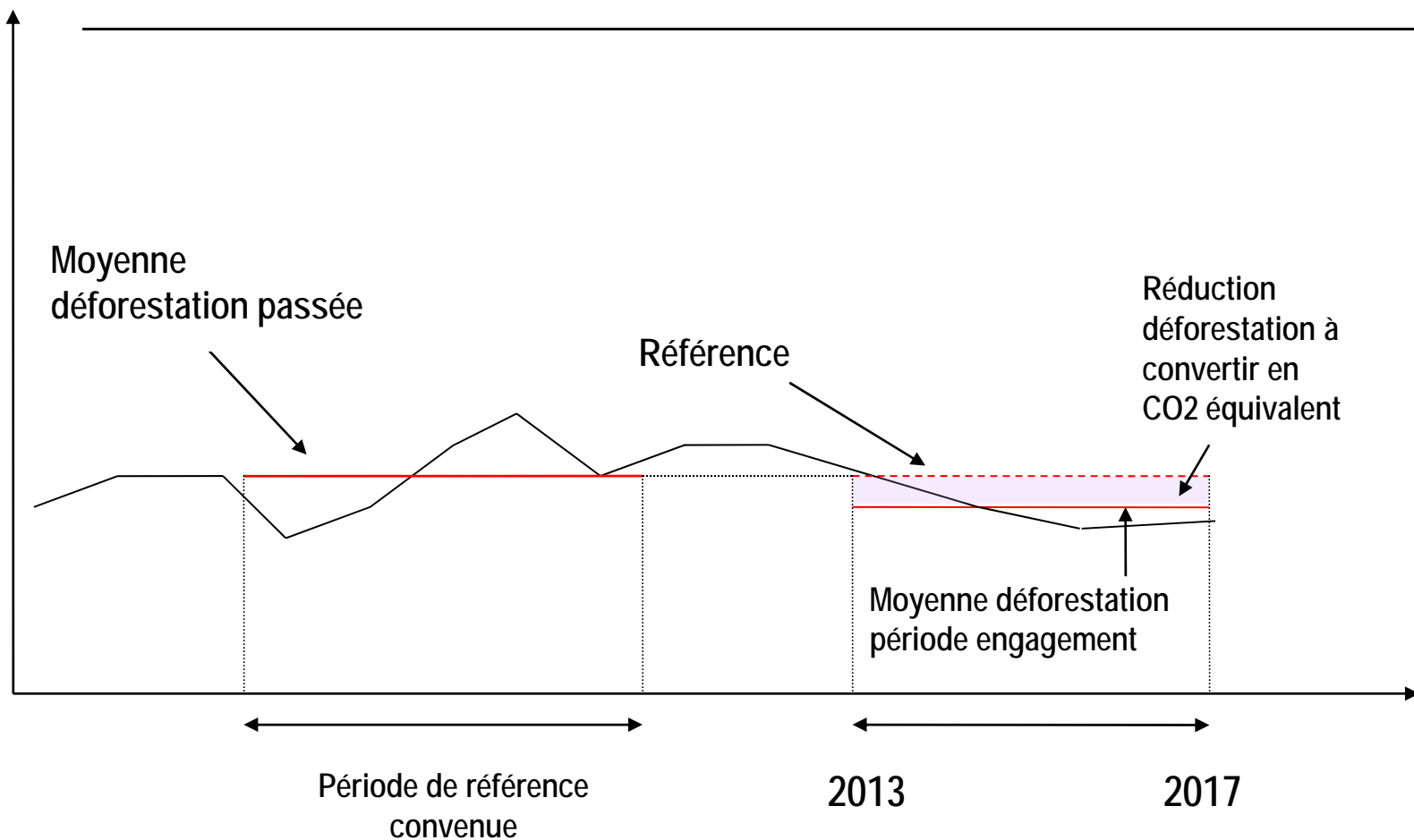
- Les droits de propriété sont seconds dans le logique des PSE, le comportement, la pratique des acteurs ('contribution active') vient en premier
 - Position différente chez Cotula et Mayers (IIED, 2009) qui se réfèrent à des « carbon rights » (dans une optique de distribution de droits)
- Les PSE – dans le monde réel – **ne correspondent pas à des ventes de services** mais sont, dans la plupart des cas, *une compensation pour le gel de certains droits d'usage locaux* (e.g. droits coutumiers de s'approprier la terre par le défrichement)
 - Les compensations sont censées correspondre au coût d'opportunité correspondant au renoncement à ces pratiques (même si ceci est une hypothèse irréaliste)
- Des tels droits d'usage sont associés avec des droits fonciers coutumiers et avec des ayants droit légitimes sur les ressources
 - Ces droits doivent être cartographiés, enregistrés et politiquement reconnus (au-delà de la mention vague des « droits d'usage ») afin de pouvoir travailler sur les premiers

Le principe de la REDD

- Suggéré par un groupe de chercheurs (article de Santilli et al, 2003) proposé en 2005 par la Papouasie, le Brésil et d'autres pays (i.e. les pays d'Afrique centrale regroupés dans la COMIFAC), mais avec différentes variantes
- Eviter la déforestation: carbone et biodiversité
- Principe de base: rémunérations pour les pays qui réduisent leur niveau de déboisement, crédits carbone (Kyoto) ou équivalent en argent (implique la mise en place d'un fonds spécial)
- De sérieuses difficultés dans le processus actuel de négociation:
 - Comment choisir et calculer les scénarios de référence (*baselines*)?
 - Rémunération au niveau national ou rémunération des projets ?
 - Quelles activités seront jugées légitimes (de RED à REDD +)

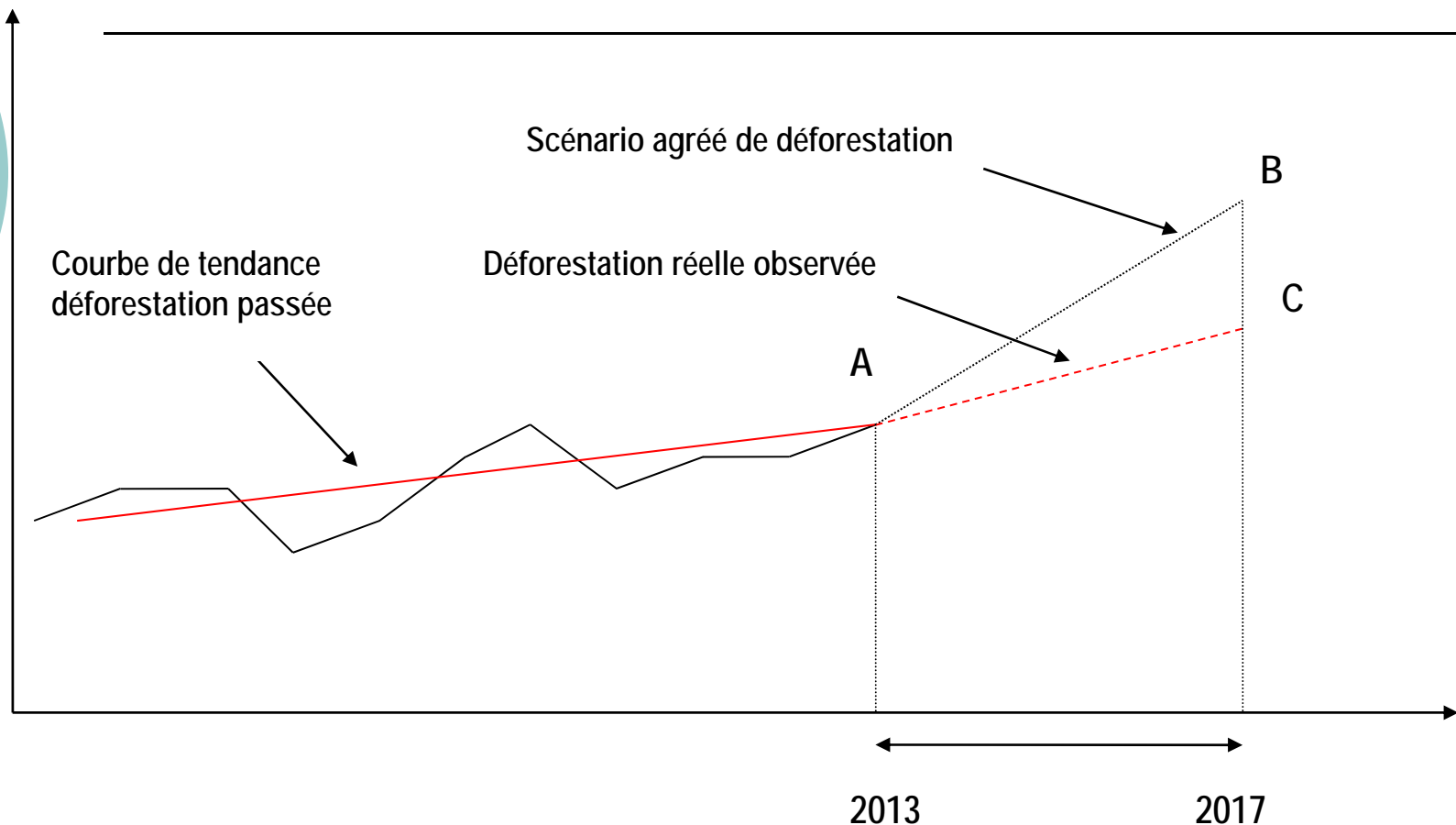
Déforestation
(ha déboisés
par an)

Schéma d'une rémunération pour « déforestation évitée » avec la méthode de la référence historique



Déforestation
(ha déboisés
par an)

Schéma d'une rémunération pour « déforestation évitée » avec la méthode du scénario de référence intégrant un « facteur d'ajustement »



**Aire [ABC] : déforestation « évitée » (par rapport au scénario)
pouvant ouvrir droit à des crédits carbone ou à une rémunération**

Le passage de RED à REDD, puis REDD+

- REDD + : décision de prendre en compte les augmentation de stocks de C par les plantations, la gestion forestière et la conservation
 - Plantations: **rupture de l'alliance initiale avec l'agenda biodiversité**, contournement des règles du MDP (additionnalité de ces plantations?)
 - Gestion forestière: opposition des ONG à l'exploitation industrielle
 - Conservation: projets ou national? Comment éviter les « fuites » aux différentes échelles?

Un problème d'efficacité...

- Hypothèse implicite d'auto-exécution des contrats : coûts de mise en œuvre d'un programme atteignant les paysans, de monitoring et de contrôle (du « hasard moral ») négligés, alors ces coûts de transaction seront élevés (surtout si contrats avec des « communautés »)
- Couplage nécessaire avec des réformes foncières apportant une sécurité effective aux ruraux:
 - Nécessaire pour conclure des contrats
 - Indispensable pour prévenir des conflits d'appropriation de « rentes »
- Si le contrat aboutit à réduire les jachères: mise en crise du système agraire et fragilisation du contrat.
- « Effets de diffusion » : il sera difficile de n'établir de tels programmes que sur les forêts directement menacées...
 - Comme au Costa Rica, une grande part des paiements iront à des agents qui n'auraient pas déboisé dans tous les cas (non additionnalité)
 - Le rapport McKinsey (2009) indique que ceci peut faire varier les coûts des transferts entre 2 et 100 fois leur estimation du coût de la « déforestation évitée » !

... et d'équité

- Equité:
 - La faisabilité de la stratégie repose sur les faibles coûts d'opportunité supposés, c.a.d. sur la pauvreté des agents (« rentes de pauvres »)
 - Payer « au coût d'opportunité » veut dire laisser les ménages dans la situation de pauvreté où on les a trouvés...
 - Inacceptable et irréaliste...
- Sortir de la logique du coût d'opportunité pour une perspective d'investissement
 - PSE de nouvelle génération conçus comme des moyens de financer les changements d'itinéraire techniques (mais maintien de la conditionnalité)
 - On s'éloigne de la conception initiale des PSE (instrument de développement)
 - Les coûts de la « déforestation évitée » sont bien plus élevés que suggérés dans la littérature

Les PSE et la loi

- Un effet pervers des PSE: les acteurs risquent de réclamer systématiquement des paiements pour appliquer les lois...
- Définir des espaces et des territoires où la *réglementation administrative* ('command and control') sera utilisée...
- ... et d'autres où les *incitations* (instruments économiques comme les PSE) seront privilégiées
- Implique des cadres cohérents de classification des terres et des ressources,
 - Revoir les lois foncières, abandonner la présomption de domanialité, cartographier et enregistrer les droits des familles et des communautés locales (droits d'exclusion et de transmission de la terre)...
 - ... afin également de compliquer les tentatives d'accaparement des terres à grande échelle (e.g. palmier à huile, élevage, soja...)